

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Umum tentang Peraturan Daerah**

##### **1. Pengertian Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah adalah peraturan yang ditetapkan kepala daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah. Peraturan Daerah dibuat berdasarkan Undang-Undang atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundangundangan yang lebih tinggi. Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, kepala daerah menetapkan keputusan kepala daerah.<sup>1</sup>

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. Dalam tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintah Daerah, yang diatur dengan Undang-Undang. Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Keberadaan Peraturan Daerah merupakan bentuk dari pemberian kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, sebab dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah sangat diperlukan adanya peraturan lebih lanjut berupa Peraturan Daerah. Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah

---

<sup>1</sup>Soebono Wirjosoegito, 2004, *Proses & Perencanaan Peraturan Perundangan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm 14

baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota.<sup>2</sup> Menurut Bagir Manan, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk DPRD Kabupaten/Kota dan disahkan Bupati/Walikota yang mengatur kepentingan masyarakat atau tatanan pemerintahan yang menjadi fungsi pemerintahan Kabupaten/Kota di bidang otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah terdiri atas:

- a. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang berlaku di Kabupaten/Kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Peraturan daerah Kabupaten/Kota tidak sub-ordinat terhadap Peraturan Daerah Provinsi.
- b. Peraturan Daerah Provinsi, yang berlaku di provinsi tersebut. Peraturan Daerah Provinsi dengan persetujuan Gubernur.

Peraturan Daerah yang baik dapat terwujud apabila didukung oleh metode dan standar yang tepat sehingga memenuhi teknis pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Peraturan Daerah sebagai salah satu bentuk Peraturan Perundang-Undangan merupakan bagian dari pembangunan sistem hukum nasional.

## **2. Landasan-Landasan Pembentukan Peraturan Daerah**

---

<sup>2</sup>Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Hal yang sangat penting dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diantaranya adalah menyangkut tentang landasannya. Landasan yang dimaksud disini adalah pijakan, alasan atau latar belakang mengapa Perundang-Undangan itu harus dibuat.

Sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Peraturan Daerah dalam pembentukannya tunduk pada asas maupun teknik dalam penyusunan Perundang-Undangan yang telah ditentukan. Landasan yang digunakan dalam menyusun Perundang-Undangan yang tangguh dan berkualitas, meliputi:<sup>3</sup>

a. Landasan Yuridis

Adalah ketentuan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuat Peraturan Perundang-Undangan (*bevoegheid competentie*). Hal ini sangat penting untuk disebutkan dalam Perundang-Undangan karena seorang pejabat/suatu badan tidak berwenang (*onbevoegheid*) mengeluarkan aturan. Apakah kewenangan pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam Perundang-Undangan atau tidak. Dalam suatu Perundang-Undangan landasan yuridis ini ditempatkan pada bagian konsideran “mengingat” Landasan ini dibagi menjadi dua:

1. Dari segi materiil sebagai dasar hukum mengatur hal-hal tertentu.
2. Dari segi formil landasan ini memberikan kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu;

Landasan yuridis dari penyusunan Peraturan PerundangUndangan meliputi 3 hal, yakni:

1. Keharusan mengikuti tata cara tertentu pembuatan Perundang-Undangan.

---

<sup>3</sup>Bagir Manan dalam W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono, 2009, *Legal Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Yogyakarta:Universitas Atmajaya, hlm. 25-28

2. Kesesuaian bentuk dan jenis Peraturan Perundang-Undangan dengan materi yang diatur;
3. Kewenangan dari pembuat Peraturan Perundang-Undangan;

b. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis dapat dimaknai Peraturan Perundang-Undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Dalam kondisi demikian inilah maka Peraturan Perundang-Undangan tidak mungkin lepas dari gejala-gejala sosial yang ada di masyarakat. Dengan melihat kondisi sosial yang terjadi pada masyarakat dalam rangka penyusunan suatu Peraturan Perundang-Undangan maka tidak begitu banyak lagi pengarahan institusi kekuasaan dalam melaksakannya. Ini berarti bahwa hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum hidup (the living law) dalam masyarakat.

c. Landasan Filosofis

Suatu rumusan Peraturan Perundang-Undangan harus mendapat pembenaran (rechvaardiging) yang dapat diterima dan dikaji secara filosofis. Yaitu dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan pemerintah ke dalam suatu rancangan atau draft peraturan negara. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita kebenaran (idee der waarheid), cita-cita keadilan (idee der gerechtigheid) dan cita-cita kesusilaan (idee der eedelijkheid). Dalam konteks negara Indonesia yang menjadi inti dari landasan filosofis ini adalah Pancasila sebagai suatu sistem nilai nasional bagi sistem kehidupan bernegara. Dengan demikian Peraturan Perundang-Undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (filosofis grondslag) apabila rumusannya mendapat pembenaran yang dikaji secara filosofis.

#### d. Landasan Politis

Yakni garis kebijakan yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan negara. Hal ini dapat diungkapkan pada garis politik seperti pada saat ini tertuang pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas) maupun Program Legislasi Daerah (Prolegda), dan juga kebijakan Program Pembangunan Nasional (Propernas) sebagai arah kebijakan pemerintah yang akan dilaksanakan selama pemerintahannya ke depan. Ini berarti memberi pengarahannya dalam pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang akan dibuat oleh badan maupun pejabat yang berwenang.

Selain landasan tersebut diatas masih ada beberapa landasan yang dapat digunakan diantaranya, landasan ekonomis, ekologis, kultural, religi, administratif dan teknis perencanaan yang tidak boleh diabaikan dalam 15 upaya membuat Peraturan Perundang-Undangan yang baik pada semua tingkatan pemerintah.

### **3. Fungsi Peraturan daerah**

Fungsi Peraturan daerah merupakan fungsi yang bersifat atributif yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah. Fungsi Peraturan Daerah dirumuskan dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 2014 tentang Peraturan Daerah sebagai berikut:

- a. Menyelenggarakan peraturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- b. Menyelenggarakan peraturan sebagai penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;

- c. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan masing-masing kepentingan umum.

#### **4. Asas-asas Penyelenggaraan Peraturan Daerah**

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dikenal dengan tiga prosedur atau asas penting yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.<sup>4</sup> Penjelasan mengenai ketiga asas tersebut akan diuraikan sebagai berikut:

##### **a. Asas Desentralisasi**

Istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin “de” yang artinya dan “centrum” yang artinya pusat. Sehingga desentralisasi berarti melepas atau menjauh dari pusat. Asas desentralisasi adalah asas yang dimaksud memberikan wewenang dari pemerintah negara pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri, yang biasanya disebut dengan otonomi.<sup>5</sup> Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (8) desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Pembagian bentuk desentralisasi pada dasarnya dapat dibedakan menurut tingkat peralihan kewenangan. Berupa kewenangan untuk merencanakan, memutuskan, dan mengatur dari pemerintahan pusat ke lembaga-lembaga yang lain. Ada empat bentuk utama desentralisasi, antara lain:<sup>6</sup>

##### **1. Dekonsentrasi**

---

<sup>4</sup>Sirojul Munir, 2013, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia: Konsep, Azas dan Aktualisasinya, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 102

<sup>5</sup>Lukman Santoso As, 2015, Hukum Pemerintahan Daerah, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 43

<sup>6</sup>Ni'matul Huda, 2012, Hukum Pemerintahan Daerah, Yogyakarta: Nusamedia, hlm. 62

2. Delegasi ke lembaga-lembaga semi-otonom atau antar daerah
3. Pelimpahan kewenangan (delegasi) ke pemerintah daerah
4. Peralihan fungsi dari lembaga-lembaga Negara ke Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)

b. Asas Dekonsentrasi

Pelaksanaan desentralisasi terdapat beberapa tingkat peralihan kewenangan, yakni kewenangan merencanakan, mencetuskan, dan mengatur dari pemerintah pusat ke lembaga-lembaga yang lain, aspek dari hubungan kewenangan ini adalah dekonsentrasi.<sup>18</sup> Menurut Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa asas dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

c. Asas Tugas Pembantuan

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah disamping pengertian otonomi dijumpai istilah “medebewind” atau yang biasa disebut dengan “Tugas Pembantuan” yang mengandung arti bahwa kewenangan Pemerintah Daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari Pemerintah Pusat, atau Pemerintah Daerah yang lebih tinggi.<sup>18</sup> Lukman Santoso As, Op.Cit. hlm. 54-55<sup>21</sup> tingkatannya.<sup>19</sup> Kewenangan ini merupakan terakhir berada pada Pemerintahan tingkat atas yang menugaskan. Menurut Pasal 1 ayat (11) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom, untuk

melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Tugas pembantuan dilaksanakan oleh pemerintahan daerah dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung jawabkannya kepada pemerintahan pusat. Penyelenggaraan tugas pembantuan ini dibiayai atas beban pengeluaran APBN.<sup>7</sup>

## **B. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan**

Kata Kewenangan berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang di punyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.<sup>8</sup> Terdapat beberapa definisi kewenangan dari beberapa tokoh, yaitu :

1. **Ateng Syafrudin** berpendapat kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintah, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah, tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan dalam peraturan perundang-undangan. Secara Yuridis,

---

<sup>7</sup>H.A.W. Widjaja, 2014, Otonomi Daerah dan Daerah Otonom, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 169

<sup>8</sup>Suriansyah Murhaini, Kewenangan Pemerintah Daerah, Pustaka Adipura, Jakarta, 201, Hlm 6



pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.

2. **H.D. Stound** wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.
3. **Philipus M. Hadjon** berpendapat dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.
4. **Ridwan AR** berpendapat bahwa kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu tercipta hubungan hukum antara pemerintahan dengan warga negara.
5. **Ferrazi** berpendapat kewenangan sebagai hak untuk menjalankan satu ataupun lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan, pengurusan(administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau suatu urusan tertentu.<sup>9</sup>

Di Indonesia dalam pemerintahannya memiliki beberapa macam-macam kewenangan, yaitu :

1. Atribusi, wewenang yang diberikan atau ditetapkan untuk jabatan tertentu. Dengan demikian wewenang atribusi melekat pada suatu jabatan.
2. Pelimpahan
  - a. Delegasi : wewenang yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan.
  - b. Mandat : wewenang yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah (atasan-bawahan).<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup>Deddy Supriady Bratakusumah, Dadang Solihin, Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Otonom, Gramedia, Jakarta, 2011, Hal 20.

<sup>10</sup>Ibid, Hlm 24

Kewenangan memiliki sifat yaitu bersifat terikat, fakultatif, dan bebas, terutama dalam kaitannya dalam kewenangan-kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan dan ketetapan oleh pemerintahan, sehingga dikenal ada keputusan yang bersifat terikat dan bebas.

Menurut Indroharto ada 3 sifat kewenangan yaitu :

1. pada wewenang yang bersifat terikat, yakni terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil.
2. wewenang fakultatif terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya.
3. wewenang bebas, yakni terjadi ketika peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberi ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.<sup>11</sup>

Philipus mandiri Hadjon mengutip pendapat N. M. Spelt dan Ten Berge, membagi kewenangan yang bebas dalam 2 kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada 2 jenis kekuasaan bebas yaitu :

1. kewenangan untuk memutuskan mandiri,
2. kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar.

---

<sup>11</sup>Marbun, Mahjud, Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, Liberty, Yogyakarta, 2010, Hlm 30

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, maka kesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.<sup>12</sup>

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.<sup>13</sup>

## **C. Tinjauan Umum Tentang Pariwisata**

### **1. Pengertian Pariwisata**

---

<sup>12</sup>Philipus M. Hadjon, Op.Cit, hlm. 5

<sup>13</sup>F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 219

Secara etimologi, kata pariwisata berasal dari Bahasa Sansekerta, yaitu kata “pari” yang berarti halus, maksudnya mempunyai tata krama tinggi dan “wisata” yang berarti kunjungan atau perjalanan untuk melihat, mendengar, menikmati dan mempelajari sesuatu<sup>14</sup>. Jadi, pariwisata itu berarti menyuguhkan suatu kunjungan secara bertata krama dan berbudi” Lebih lanjut berdasarkan Undang-Undang No. 10 tahun 2009 tentang Kepariwisataaan menyebutkan bahwa pariwisata adalah : “berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah dan pemerintah daerah”.

Dari beberapa definisi yang dikemukakan di atas terdapat beberapa hal yang merupakan ciri dari pariwisata sebagaimana yang dikemukakan Nyoman yaitu meliputi:<sup>15</sup>

- a. Perjalanan dilakukan dari suatu tempat ke tempat lain;
- b. Perjalanan tersebut dilakukan untuk sementara;
- c. Perjalanan tersebut berkaitan dengan rekreasi;
- d. Orang-orang yang melakukan perjalanan tersebut tidak mencari nafkah di tempat yang dikunjungi, tetapi hanya sebagai konsumen

Dapat disimpulkan bahwa pariwisata adalah suatu perjalanan yang dilakukan orang dari suatu tempat ke tempat lain, untuk sementara waktu dengan maksud atau tujuan tidak untuk berusaha atau mencari pekerjaan di tempat yang dikunjungi, tetapi semata-mata untuk menikmati perjalanan bertamasya, untuk memenuhi keinginan yang beraneka ragam. Dalam arti luas, pariwisata adalah kegiatan rekreasi di luar domisili untuk melepaskan diri dari pekerjaan rutin atau mencari suasana lain. Sebagai suatu aktifitas, pariwisata telah menjadi

---

<sup>14</sup>Inu Kencana Syafii, Pengantar Ilmu Pariwisata, Bandung: Mandar Maju, 1990, hlm. 1

<sup>15</sup>Nyoman S. Pendit, Ilmu Pariwisata Sebuah Pengantar Perdana, Jakarta: T. Pradnya Paramita, 1990, hlm. 18.

bagian penting dari kebutuhan dasar masyarakat maju dan sebagian kecil masyarakat negara berkembang. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Damanik dan Weber yang menerangkan bahwa pariwisata adalah fenomena pergerakan manusia, barang, dan jasa, yang sangat kompleks, Ia terkait erat dengan organisasi, hubungan-hubungan kelembagaan dan individu, kebutuhan layanan, penyediaan kebutuhan layanan dan sebagainya.<sup>16</sup>

## **2. Wisatawan**

Orang yang melakukan perjalanan wisata disebut wisatawan (*tourist*). Batasan tentang wisatawan juga sangat bervariasi, mulai dari yang umum sampai dengan yang sangat teknis spesifik. Berbicara mengenai pariwisata tentu tidak terlepas dari pembicaraan masalah wisatawan. Salah satu yang harus diketahui adalah siapa yang disebut dengan wisatawan. Banyak orang yang mendefinisikan wisatawan itu secara sederhana yaitu wisatawan adalah orang yang melakukan perjalanan wisata. Tetapi pemahaman tersebut tergolong sempit. Sebagaimana diterangkan pada Pasal 1 butir 2 Undang-Undang No. 10 tahun 2009 tentang Kepariwisata menyebutkan bahwa, wisatawan adalah orang yang melakukan wisata.

Secara konseptual dari pengertian wisatawan yang dilandaskan pada Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, disebutkan bahwa wisatawan adalah setiap orang yang berpergian dari tempat tinggalnya untuk berkunjung ke tempat lain dengan menikmati perjalanan dari kunjungannya itu. Lebih lanjut kemudian menyebutkan yang dapat dianggap sebagai wisatawan adalah :

Orang-orang yang berpergian untuk tujuan bersenang-senang, alasan keluarga, untuk tujuan kesehatan dan lain sebagainya.

---

<sup>16</sup>Janianton Damanik dan Helmut Weber, *Perencanaan Ekowisata Dari Teori Ke Aplikasi*, Yogyakarta: PUSPAR UGM Dan Andi, 2006, hlm. 1

- 1) Orang-orang yang berpergian untuk mengadakan pertemuan atau mewakili kedudukan sebagai diplomat.
- 2) Orang-orang yang singgah dalam pelayaran lautnya, sekalipun bila mereka tinggal kurang dari 24 jam.

Sedangkan berdasarkan *United Nation on Travel and Tourism* atau konferensi Perserikatan Bangsa Bangsa mengenai perjalanan internasional dan pariwisata yang diselenggarakan di Roma pada tahun 1963 menyatakan bahwa wisatawan adalah setiap orang yang mengunjungi suatu negara selain negara tempat tinggalnya yang biasa, untuk berbagai tujuan selain mencari dan melakukan suatu pekerjaan yang menguntungkan di negara yang dikunjungi.<sup>17</sup> Batasan ini hanya berlaku untuk wisatawan domestik dengan membagi negara atas daerah. WTO (*World Tourism Organization*) dalam mendefinisikan wisatawan bahwa seseorang dikatakan sebagai *tourist* apabila dari *visitor* yang menghabiskan waktu paling tidak satu malam 24 (dua puluh empat) jam di daerah yang dikunjungi, sedangkan *visitor* itu sendiri diartikan orang yang melakukan perjalanan ke daerah yang bukan merupakan tempat tinggalnya kurang dari 12 (dua belas) bulan dan tujuan perjalanan bukanlah untuk terlibat dalam kegiatan untuk mencari nafkah, pendapatan atau penghidupan di tempat tujuan.<sup>18</sup>

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa secara konseptual wisatawan mempunyai beberapa elemen yang dianut dalam beberapa batasan, yaitu tujuan perjalanan sebagai pesiar (*leasure*), jarak atau batas, perjalanan dari tempat asal, durasi atau waktu lamanya perjalanan dan tempat tinggal orang yang melakukan perjalanan.

### 3. Atraksi Komponen Wisata

---

<sup>17</sup>I Gede Pitana, & Putu G. Gayatri, *Sosiologi Pariwisata*, Yogyakarta: CV Andi Offset, 2005, hlm. 42

<sup>18</sup>Eridiana, W, *Sarana Komodasi Sebagai Penunjang Kepariwisata di Jawa Barat* Jurnal Geografi GEA, 8 (1), 25. Bandung: Jurusan Pendidikan Geografis FPIPS – Universitas Pendidikan Indonesia, 2008, hlm. 24.

Atraksi wisata dapat diartikan segala sesuatu yang terdapat di daerah wisata yang dapat menarik wisatawan untuk berkunjung ke suatu daerah. Sesuatu yang dapat menarik wisatawan meliputi benda-benda yang disediakan oleh alam, hasil ciptaan manusia, dan tata cara hidup masyarakat. Sebagaimana yang dikemukakan Trihatmodjo bahwa atraksi dapat dibedakan menjadi <sup>19</sup>:

- 1) *Site attraction* (tempat yang menarik, tempat dengan iklim yang nyaman, pemandangan yang indah dan tempat bersejarah);
- 2) *Even attraction* (tempat yang berkaitan dengan pariwisata, misalnya konferensi, pameran pariwisata olahraga, festival dan lain-lain).

#### **4. Usaha Jasa Pariwisata**

Usaha pariwisata adalah orang atau sekelompok orang yang melakukan kegiatan usaha pariwisata.<sup>20</sup> Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan, usaha pariwisata dapat dibedakan sebagai berikut:

- 1) Daya tarik wisata;

Pengaturan tentang usaha daya tarik wisata diatur melalui Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor PM.90/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Daya Tarik Wisata. Usaha daya tarik wisata adalah usaha pengelolaan daya tarik wisata alam, daya tarik wisata budaya, dan/atau daya tarik wisata buatan/binaan manusia. Bidang usaha daya tarik wisata menjadi jenis usaha pengelolaan daya tarik wisata. Jenis usaha pengelolaan daya tarik wisata meliputi sub jenis usaha:

- a) pengelolaan pemandian air panas alami;

---

<sup>19</sup>A. Yoeti Oka, Edisi Revisi, Pengantar Ilmu Pariwisata, Bandung: Angkasa, 1996, hlm.5

<sup>20</sup>Lihat Pasal 1 butir 8, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan.

- b) pengelolaan goa;
- c) pengelolaan peninggalan sejarah dan purbakala berupa candi, keraton, prasasti, pertilasan, dan bangunan kuno;
- d) pengelolaan museum;
- e) pengelolaan pemukiman dan/atau lingkungan adat;
- f) pengelolaan objek ziarah; dan
- g) sub jenis usaha lainnya dari jenis usaha pengelolaan daya tarik wisata yang ditetapkan oleh Bupati, Walikota dan/atau Gubernur.

2) Kawasan pariwisata;

Pengaturan mengenai usaha kawasan pariwisata diatur melalui Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor: PM.88/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Kawasan Pariwisata. Usaha kawasan pariwisata adalah usaha pembangunan dan/atau pengelolaan kawasan untuk memenuhi kebutuhan pariwisata sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendaftaran usaha pariwisata dilakukan terhadap kawasan pariwisata setiap lokasi.

3) Jasa transportasi wisata;

Pengaturan mengenai usaha jasa transportasi wisata diatur melalui Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 14 Tahun 2014 tentang Standar Usaha Angkutan Jalan Pariwisata. Usaha angkutan jalan wisata adalah penyediaan angkutan orang untuk kebutuhan dan kegiatan pariwisata. Dalam penyediaan jasa transportasi wisata ditetapkan melalui standar usaha angkutan jalan yang merupakan rumusan kualifikasi usaha angkutan jalan wisata dan/atau klasifikasi usaha angkutan jalan wisata yang mencakup aspek produk, pelayanan dan pengelolaan usaha angkutan jalan wisata.



4) Jasa perjalanan wisata;

Pengaturan mengenai jasa perjalanan wisata diatur melalui Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor :PM.85/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Jasa Pariwisata. Usaha jasa perjalanan wisata adalah penyelenggaraan biro perjalanan wisata dan agen perjalanan wisata. Sedangkan yang dimaksud dengan biro perjalanan wisata adalah usaha penyediaan jasa perencanaan perjalanan wisata dan/atau jasa perjalanan dan penyelenggaraan pariwisata, termasuk penyelenggaraan perjalanan ibadah. Agen perjalanan wisata adalah usaha jasa pemesanan sarana, seperti pemesanan tiket dan pemesanan akomodasi serta pengurusan dokumen perjalanan.

5) Jasa makanan dan minuman;

Pengaturan mengenai jasa makanan dan minuman diatur melalui Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor : PM.87/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Makanan dan Minuman. Usaha jasa makanan dan minuman adalah usaha penyediaan makanan dan minuman yang dilengkapi dengan peralatan dan perlengkapan untuk proses pembuatan, penyimpanan dan/atau penyajian. Bidang usaha makanan dan minuman meliputi jenis usaha:

- a) restoran;
- b) rumah makan;
- c) bar/rumah minum;
- d) kafe;
- e) pusat penjualan makanan;
- f) jasa boga; dan

g) jenis usaha lain bidang usaha jasa makanan dan minuman yang ditetapkan oleh Bupati, Walikota dan/atau Gubernur.

6) Penyediaan akomodasi;

Pengaturan mengenai penyediaan akomodasi diatur dalam Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor PM86/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Penyediaan Akomodasi. Usaha penyediaan akomodasi adalah usaha penyediaan pelayanan penginapan untuk wisatawan yang dapat dilengkapi dengan pelayanan pariwisata lainnya. Bidang usaha penyediaan akomodasi meliputi jenis usaha: a) hotel (hotel bintang dan hotel non bintang); b) bumi perkemahan; c) persinggahan karnavan; d) vila; e) pondok wisata; dan f) akomodasi lain (motel, dan sub-jenis usaha lainnya dari jenis usaha akomodasi lain yang ditetapkan oleh Bupati, Walikota dan/atau Gubernur).

7) Penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi;

Pengaturan mengenai penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi diatur melalui Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor: PM.91/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Penyelenggaraan Kegiatan Hiburan dan Rekreasi. Usaha penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi adalah usaha penyelenggaraan kegiatan berupa usaha seni, pertunjukan, arena permainan, karaoke, serta kegiatan hiburan dan rekreasi lainnya yang bertujuan untuk pariwisata, tetapi tidak termasuk di dalamnya wisata tirta dan spa. Penyelenggaraan pertemuan, perjalanan insentif, konferensi, dan pameran

8) Jasa informasi pariwisata

Pengaturan mengenai jasa informasi pariwisata diatur melalui Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor: PM.95/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara

Pendaftaran Usaha Jasa Informasi Pariwisata. Usaha jasa informasi pariwisata adalah usaha penyediaan data, berita, *feature*, foto, video dan hasil penilaian mengenai kepariwisataan yang disebarkan dalam bentuk bahan cetak dan atau elektronik.

9) Jasa konsultan pariwisata;

Pengaturan tentang jasa konsultan pariwisata diatur melalui Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor: PM.95/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Jasa Konsultan Pariwisata. Usaha jasa konsultan pariwisata adalah usaha penyediaan saran dan rekomendasi mengenai studi kelayakan, perencanaan, pengelolaan usaha, penelitian, dan pemasaran di bidang kepariwisataan.

10) Jasa pramuwisata;

Pengaturan mengenai usaha jasa pramuwisata diatur melalui Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 13 Tahun 2015 tentang Standar Usaha Jasa Pramuwisata. Usaha jasa pramuwisata adalah usaha penyediaan dan/atau pengkoordinasian tenaga pemandu wisata untuk memenuhi kebutuhan wisatawan dan/atau kebutuhan biro perjalanan wisata.

11) Wisata tirta

Pengaturan mengenai usaha wisata tirta adaah Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor PM. 96/hk.501/mkp/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Wisata Tirta. Usaha wisata tirta adalah usaha penyelenggaraan wisata dan olahraga air, termasuk penyediaan sarana dan prasarana serta jasa lainnya yang dikelola secara komersial diperaieran laut, pantai, sungai, danau, dan waduk.

12) Spa.

Pengaturan mengenai usaha spa diatur melalui Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 24 Tahun 2014 tentang Standar Usaha Spa. Usaha Spa adalah

perawatan yang memberikan layanan dengan metode kombinasi terapi air, terapi aroma, pijat, rempah-rempah, layanan makanan/minumansehat, dan oleh aktivitas fisik dengan tujuan menyeimbangkan jiwa dan olah raga dengan tetap memperhatikan tradisi dan budaya bangsa Indonesia. Dalam menjalankan usaha SPA terdapat standar Usaha SPA adalah rumusan kualifikasi usaha Spa dan/atau klasifikasi usaha Spa yang mencakup aspek produk, pelayanan dan pengelolaan usaha Spa.

#### **D. Tinjauan Tentang Izin Pengelolaan Objek Wisata**

Izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan syah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu.<sup>21</sup> Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.<sup>22</sup>

Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi sertifikat, penentuan kuota dan izin untuk melaksanakan suatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan yang dilakukan. Sebagai perbuatan hukum yang sepihak dari pemerintah, perizinan menimbulkan hak dan kewajiban bagi si pemohon yang perlu ditetapkan dan diatur dalam peraturan perundangan agar terdapatnya kepastian serta kejelasan, baik mengenai persyaratan dan juga mengenai prosedur pemberian izin. Hukum perizinan sendiri adalah ketentuan yang berkaitan dengan pemberian izin atau bentuk lain yang berkaitan dengan itu yang dikeluarkan oleh pemerintah sehingga dengan

---

<sup>21</sup> Pasal 1 ayat (8) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu

<sup>22</sup> <http://wonkdermayu.wordpress.com/kuliah-hukum/hukum-perijinan>, diakses pada 20 Juli 2017

pemberian izin tersebut melahirkan hak bagi pemegang izin. Kata izin, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Izin adalah pernyataan mengabulkan (tiada melarang dsb); persetujuan membolehkan.

Fungsi Dan Tujuan Pemberian Izin sebagaimana ditulis oleh, bahwa ketentuan tentang perizinan mempunyai fungsi : Perizinan berfungsi sebagai fungsi penertib dan sebagai pengatur. Sebagai fungsi penertib, dimaksudkan agar setiap bentuk kegiatan masyarakat tidak bertentangan satu dengan yang lainnya, sehingga ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat dapat terwujud. Izin berfungsi sebagai pengaturan merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan. Norma penutup dalam rangkaian norma hukum.

Wujud dari ketetapan ini salah satunya adalah Izin. Berdasarkan jenis-jenis ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu, atau *beschikkingen welke iets toestaan wat tevoren niet geoorloofd was* (ketetapan yang memperkenalkan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan). Izin merupakan ketetapan, dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku, yaitu : 1) Persyaratan; 2) Hak Dan Kewajiban; 3) Tata Cara (Prosedur); 4) Jangka Waktu Berlaku; 5) Waktu Pelayanan; 6) Biaya; 7) Mekanisme Komplain Dan Penyelesain Sengketa; 8) Sanksi.

Sedangkan tujuan dari perizinan adalah untuk pengendalian dan pengawasan pemerintah terhadap aktivitas dalam hal-hal tertentu yang ketentuannya berisi pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan oleh baik yang berkepentingan ataupun oleh pejabat yang berwenang.

Pengelolaan merupakan suatu proses yang membantu merumuskan kebijakan-kebijakan dan pencapaian tujuan. Peran pemerintah dalam pengelolaan pariwisata, seperti melaksanakan pembinaan kepariwisataan dalam bentuk pengaturan, pemberian bimbingan dan pengawasan

terhadap penyelenggaraan. Menurut Peraturan Menteri Kehutanan No 4 Tahun 2012, kegiatan pengelolaan dan pengembangan pariwisata alam dapat dilakukan di taman nasional dengan memperhatikan asas kelestarian. Hal yang harus dilakukan dalam kegiatan pengelolaan pariwisata alam terdiri dari beberapa unsur, yaitu :

1. Akomodasi, tempat seseorang untuk tinggal sementara.
2. Jasa Boga dan Restoran, industri jasa di bidang penyelenggaraan makanan dan minuman yang dikelola secara komersial.
3. Transportasi dan Jasa Angkutan, industri usaha jasa yang bergerak di bidang angkutan darat, laut dan udara.
4. Atraksi Wisata, kegiatan wisata yang dapat menarik perhatian wisatawan atau pengunjung.
5. Cinderamata (*Souvenir*), benda yang dijadikan kenang-kenangan untuk dibawa oleh wisatawan pada saat kembali ke tempat asal.
6. Biro Perjalanan, badan usaha pelayanan semua proses perjalanan dari berangkat hingga kembali.

Objek wisata adalah suatu tempat yang menjadi kunjungan wisatawan karena mempunyai sumberdaya tarik, baik alamiah, maupun buatan manusia, seperti keindahan alam atau pegunungan, pantai flora dan fauna, kebun binatang, bangunan kuno bersejarah, monument-monumen, candi-candi, tari-tarian, atraksi dan kebudayaan khas lainnya. Menurut Fandeli, objek wisata adalah perwujudan daripada ciptaan manusia, tata hidup, seni budaya serta sejarah bangsa dan tempat atau keadaan alam yang mempunyai daya tarik untuk dikunjungi wisatawan. Sedangkan objek wisata alam adalah objek wisata yang daya tariknya bersumber pada keindahan sumber daya alam dan tata lingkungannya.

Dilihat dari perspektif kehidupan masyarakat, objek wisata perdesaan merupakan suatu bentuk pariwisata dengan objek dan daya tarik berupa kehidupan desa yang memiliki ciri-ciri khusus dalam masyarakatnya, panorama alamnya dan budayanya khususnya wisatawan asing. Kehidupan desa sebagai tujuan wisata adalah desa sebagai objek sekaligus sekaligus juga sebagai subyek dari kepariwisataan, sebagai suatu objek maksudnya adalah bahwa kehidupan pedesaan merupakan tujuan bagi kegiatan wisata, sedangkan sebagai subyek adalah bahwa desa dengan segala aktivitas sosial budayanya merupakan penyelenggara sendiri dari berbagai aktivitas kepariwisataan dan apa yang dihasilkan oleh kegiatan tersebut akan dinikmati oleh masyarakatnya secara langsung. Oleh karena itu, peran aktif dari masyarakat sangat menentukan kelangsungan kegiatan objek wisata perdesaan.

Penggolongan jenis objek wisata akan terlihat dari ciri-ciri khas yang ditonjolkan oleh tiap-tiap objek wisata. Dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata disebutkan bahwa objek dan daya tarik wisata terdiri dari :

1. Objek dan daya tarik wisata ciptaan Tuhan Yang Maha Esa, yang berwujud keadaan alam, serta flora dan fauna.
2. Objek dan daya tarik wisata hasil karya manusia yang berwujud museum, peninggalan sejarah, wisata agro, wisata tirta, wisata buru, wisata petualangan alam, taman rekreasi dan tempat hiburan.

Dalam upaya melestarikan tempat wisata agar tetap terjaga maka perlu dilakukan usaha-usaha yang berkaitan dengan terciptanya daya dukung wisatawan. Dalam hal ini, sebisa mungkin pengelola harus senantiasa bekerjasama dengan para pengunjung dan memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi terhadap keberlangsungan objek wisata. Soewarno (2002: 378) mengemukakan arti pengelolaan adalah mengendalikan/menyelenggarakan berbagai sumber daya

secara berhasil guna untuk mencapai sasaran.<sup>23</sup> Objek dan daya tarik wisata umumnya terdiri atas hayati dan non hayati, dimana masing-masing memerlukan pengelolaan sesuai dengan kualitas dan kuantitasnya. Pengelolaan objek wisata secara berdayaguna agar tercapainya sasaran yang diinginkan

Dimanapun kawasan wisata dibina, tata lingkungan alam di sekitarnya selalu menjadi tumpuannya, tetapi sangat jarang menjadi perhatian yang memadai untuk pengelolaannya, padahal tata alam yang ada disekitar kawasan wisata baik yang masih murni alami maupun yang sudah dibudidayakan oleh manusia keadaannya masih tetap dinamik. Kedinamikan ini masih tetap rentan pada perilaku budaya manusia, dan oleh karenanya memerlukan tata alam sesuai dengan fisiografi kawasan wisata. Dengan adanya tata laksana lingkungan, akan diperoleh kinerja yang memberikan gambaran perihal kebijakan kerja, apakah sudah tepat guna atau belum. Pengelolaan dapat dikatakan sama dengan manajemen, yang berartipula pengaturan atau pengurusan.<sup>24</sup>

Perencanaan merupakan proses dasar dari suatu kegiatan pengelolaan dan merupakan syarat mutlak dalam suatu kegiatan pengelolaan. Kemudian pengorganisasian berkaitan dengan pelaksanaan perencanaan yang telah ditetapkan. Sementara itu pengarahan diperlukan agar menghasilkan sesuatu yang diharapkan dan pengawasan yang dekat. Dengan evaluasi, dapat menjadi proses monitoring aktivitas untuk menentukan apakah individu atau kelompok memperoleh dan mempergunakan sumber-sumbernya secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan.

Perencanaan dan pengelolaan objek dan daya tarik wisata alam maupun sosial budaya harus berdasarkan pada kebijakan rencana pembangunan nasional maupun regional. Jika kedua kebijakan rencana tersebut belum tersusun, tim perencana pengembangan objek dan daya tarik

---

<sup>23</sup>Soewarno Handyaningrat, *Manajemen Personalita*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2004), hlm. 52.

<sup>24</sup>Arikunto Suharsimi, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineke Cipta, 1993, hlm. 31.



wisata harus mampu mengansumsikan rencana kebijakan yang sesuai dengan area yang bersangkutan.